

den Ländern wird man geeignete Formen finden müssen, um zu zukunftsorientierten Lösungen zu kommen.

Wir müssen auch für den gewerblichen Bereich eine weitere Frage stellen. Was hat eigentlich mehr Zukunft: eine weitere Expansion, die Förderung immer neuer Kapazitäten mit dem Erkennen, daß wir dabei möglicherweise ältere vorhandene Anbieter in Schwierigkeiten bringen — vielleicht berechtigt, weil ihr Angebot nicht modern genug ist — oder lohnt es sich unter Umständen gerade diese weniger modernen Angebote stärker an die neuzeitliche Anforderung heranzuführen, also die Modernisierung, die Umstellung, die Rationalisierung zu fördern? Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend davon ab, mit welcher Ausdehnung der Tourismuskapazität wir für die nächsten Jahre rechnen können. Die Frage ist für das Bundesgebiet insgesamt, für die einzelnen Fremdenverkehrsgebiete und für jeden Ort getrennt zu stellen und zu beantworten. Nur eine realistische Beurteilung kann verhindern, daß entweder ein riesiger „Bettenberg“ entsteht, weil zuviel erwartet und neu investiert wurde, oder das Inlandsangebot unzureichend bleibt. Die Folge des letzteren wäre, daß selbst die Touristen, die in unserem Land in ihrem Urlaub bleiben wollen, ins Ausland abgedrängt würden.

Eine weitere Frage schließlich, die wir bisher gar nicht angesprochen haben: Kümmern wir uns als Gesamtheit von Bund, Ländern und Gemeinden genügend um die Probleme der Naherholung, der Kurzzeit-Erholung? Sie bedarf als Besonderheit ganz anderer Angebotsstrukturen im Zielgebiet. Diese Frage richtet sich nicht nur an die Städte in den Ballungsräumen, deren Bewohner vor allem die Möglichkeit der Nah- und Kurzzeiterholung suchen. Gerade und für viele Orte des Urlaubs- und Kurtourismus ist sie eminent wichtig unter dem Gesichtspunkt,

die für die Anforderungen des länger verweilenden Urlaubs- und Kurtourismus speziell zu gestaltenden Räume besser, schonender zu behandeln und sie nicht überbeanspruchen zu lassen von den Anforderungen, die nun einmal die Naherholung und Kurzzeiterholung stellen.

Abschließend möchte ich aus der Vielzahl der aktuellen Probleme nur noch eine Frage ansprechen: Bringen wir unser Angebot dem potentiellen Verbaucher, dem künftigen Touristen eigentlich immer so nahe, daß er immer wieder auf den Gedanken kommt, im eigenen Lande zu suchen, was er zur Erholung braucht. Wir haben uns ständig die Frage zu stellen, wie man die Information verbessern kann. Wir werden stets vor der Situation stehen, daß der Tourist anders als der Käufer von Stuhl, Auto oder Haus die Leistung weder vorher prüfen noch vorher besichtigen oder anfassen kann. Er muß sich aufgrund einer Beschreibung irgendwelcher Art entscheiden. Er wird damit immer wieder Gefahr laufen, daß seine Erwartungen von dem abweichen, was tatsächlich geboten wird. Vielleicht sind diese Erwartungen nicht rationell begründet, sie sind aber wenigstens ebenso oft durch die Art der Werbung für die Angebote ausgelöst. Auf diesem Gebiet läßt sich noch vieles verbessern und das muß auch geschehen. Für den Tourismus bleibt entscheidend, daß die Touristen zufrieden von ihrer Reise zurückkehren.

Förderung und Förderungsproblematik im Bereich Fremdenverkehr aus der Sicht des Bundes, letztere in einigen Ausschnitten, die für die Gemeinden von besonderem Interesse sein dürften, konnten nur angedeutet werden. Es wäre von erheblichem Nutzen, wenn Spitzenvertreter der Gemeinden aus ihrer Sicht dazu Stellung nehmen würden. Möglicherweise ergeben sich dabei wertvolle Hinweise, bei welchen Förderungsmaßnahmen der Bund Veränderungen vornehmen sollte.

„Großraum Hannover und Rijnmond Rotterdam — Ein Vergleich von Regionalverbänden“

Von E. Leuters und Rechtsanwalt B. Stürer, Wissenschaftlicher Assistent

I. Die zunehmende Bedeutung der Verflechtungsgebiete in den Industrieländern hat in den letzten Jahren zu einer Fülle von Anregungen und Vorschlägen für die Organisation derartiger Großräume geführt¹⁾.

Die *eine* (mehrstufige) Organisationsform ist durch stark föderalistische Züge gekennzeichnet, die in gleicher Weise bei den regionalen Gemeinschaften oder Planungsgemeinschaften nach § 4 BBauG als den lockersten dieser Formen wie auch bei allen Mehrzweckverbänden auf regionaler Ebene sowie bei den wenigen bislang verwirklichten in Selbstverwaltung tätigen Regionalverbänden anzutreffen sind. Dem stehen (*einstufige*) Organisationsmodelle gegenüber, die auf eine *verwaltungs-*

mäßige Zusammenfassung des gesamten Planungsraums zu *einer kommunalverfassungsrechtlichen Einheit* ausgerichtet sind.

Gerade die vielseitige Kritik, welche die an dem Prinzip der Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum²⁾ ausgerichtete Neugliederung in Nordrhein-Westfalen erfahren hat³⁾, läßt die Probleme erkennen, die mit einer Zusammenfassung von Verflechtungsräumen des Ausmaßes von Bielefeld, Aachen oder des Ruhrgebietes zu einer oder doch nur wenigen großflächigen Städten verbunden sind.

In dem Spannungsfeld zwischen dem Erfordernis, über die bisherigen kommunalen Grenzen hinweg eine intensive Zusam-

2) Vgl. dazu Schulz-Gadow, Einfluß der Raumordnung und Landesplanung auf die kommunale Neugliederung, Diss. jur., Münster 1974 (maschinenschriftlich).

3) Stürer, Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeldgesetz, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 138–146; ders., Sennestadt-Urteil, Ein Kurswechsel? Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112–1115; Steinberg, Zu den Begriffen Stadtregion und Solitärstadt, Gutachten zur kommunalen Neugliederung, erstattet im Auftrage der Stadt Sennestadt im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens der Stadt Sennestadt gegen das Gesetz zur Neugliederung des Raumes Bielefeld vom 24. 10. 1972 (VerfGH NW 17/72), Unna 1973; Hoppe, Verfassungsrechtliche und Verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, Städte- und Gemeinderat 1973, S. 14 ff.; Hirsch, ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 3, Köln 1971; Tigge mann, Grenzen und Möglichkeiten der Anwendung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips in der kommunalen Neugliederung, Städte- und Gemeinderat 1974, S. 46 m. w. Nachw.

1) Vgl. zu den verschiedenen Modellen die Darstellung bei WEYL, Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten — internationale Beispiele, in: Kettwiger Gespräche, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, S. 5 ff. —.

menarbeit zu institutionalisieren und der Notwendigkeit, überschaubare kommunale Einheiten zu erhalten, stellt sich die Frage, ob das eingangs beschriebene föderalistische (mehrstufige) Organisationsmodell den gegenläufigen Interessen von Planungseinräumigkeit einerseits und bürgernahe Überschaubarkeit andererseits nicht eher gerecht wird.

Beispiele hierzu sind etwa im Greater London Council (England), bei der Toronto Metropolitan (Kanada) und bei der Communauté Urbaine Lyon (Frankreich)⁴⁾ verwirklicht.

Exemplarisch für derartige mehrstufige Organisationsformen sind auf deutscher Seite der Verband Großraum Hannover sowie auf niederländischer Seite der Rijnmond Rotterdam. Die nachstehende Untersuchung stellt diese beiden Regionalverbände vergleichend gegenüber.

II. Großraum Hannover

1. Durch das niedersächsische Gesetz „Zur Ordnung des Großraumes Hannover“ von 1962⁵⁾ ist für den Großraum Hannover eine besondere Körperschaft des öffentlichen Rechts, der Verband Großraum Hannover gebildet worden. Das Gebiet des Großraums Hannover umfaßt 2 160 qkm mit 1,05 Mio. Einwohnern (1972).

Der gesetzlichen Regelung lagen eine Vielzahl von Einzeluntersuchungen zugrunde, die sich hauptsächlich auf die Entwicklung und Verteilung der Bevölkerung, auf die Landwirtschaft und die gewerbliche Wirtschaft, auf Verkehr und Siedlung, Versorgung und Entwässerung sowie auf die Pflege der Landschaft und ihre Bedeutung für Erholung und Freizeit der Bevölkerung bezogen, und deren wesentliche Ergebnisse in der amtlichen Begründung zum Großraumgesetz⁶⁾ formuliert sind⁷⁾.

Es findet sich folgende Bestandsaufnahme:

„Die Aufnahmefähigkeit der Stadt Hannover wird in absehbarer Zeit erschöpft sein. Weiterer Bevölkerungsdruck muß sich daher auf die angrenzenden Gemeinden und Landkreise verstärkt auswirken.

Innerhalb des Großraumes Hannover gibt es eine Reihe von entwicklungsfähigen Orten, die bisher nicht entsprechend der Gesamtwirtschaftskraft des Raumes ausgebaut werden konnten. Das liegt an der überragenden Anziehungskraft der Stadt Hannover.“

Der Gesetzentwurf kommt zu folgender Prognose:

„Nach dem Verlauf der bisherigen Entwicklung muß der für Niedersachsen bedeutungsvolle Wirtschaftsraum Hannover in den nächsten 30 Jahren für eine weitere 1/4 Mio. Menschen, die Wohnungen und Arbeitsplätze benötigen, aufnahmefähig sein.“

Schließlich formuliert der Gesetzentwurf als anzustrebendes Ziel:

„Eine organische Entwicklung des Großraumes Hannover ist nur gewährleistet, wenn jeder Teil des Raumes durch Zusammenwirken aller Kräfte entsprechend seinen spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten gefördert wird.“

Um diese spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten zu verwirk-

lichen, strebt das Großraumgesetz eine Sonderlösung an, die einerseits der monozentrischen Struktur des Raumes Hannover durch Bildung eines gemeinsamen Planungsträgers Rechnung trägt, andererseits die gemeindliche Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen erhält und damit die bürgerschaftliche Integration nicht schmälert.

2. Das Gesetz zum Großraum Hannover aus dem Jahre 1962, das zum März 1974 eine Novellierung erhalten hat⁸⁾, errichtet für bestimmte nur gesamtträumlich lösbare Aufgaben vornehmlich der Planung einen sog. Regionalverband, der über einen bloßen Planungsverband nach § 4 BBauG sowie über einen reinen Zweckverband nach dem ZwVerbG hinausgeht. Der Verband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (Kommunalverband) mit dem Recht der Selbstverwaltung⁹⁾.

2.1 Innere Organisation

Der Verband Großraum Hannover besteht aus der Stadt Hannover, den beteiligten Landkreisen sowie den im Verbandsbereich gelegenen Gemeinden¹⁰⁾. Ihre Zahl ist durch Neugliederungsgesetz vom 13. 12. 1974 von bisher 179 auf 20 Gemeinden und Städte verringert worden¹¹⁾. Der Großraum Hannover hat eine Verbandsversammlung (§ 15 GrRG – H 1974), die dem Kreistag entspricht, einen Verbandsausschuß (§ 24 GrRG – H 1974), der mit dem Kreisausschuß der KreisO NS vergleichbar ist sowie einen Verbandsdirektor (§ 26 GrRG – H 1974), der die Verwaltungsgeschäfte leitet (Oberkreisdirektor).

2.2 Aufgaben

Nach der bis zum März 1974 geltenden Fassung des Großraumgesetzes hat der Verband Großraum Hannover die Aufgabe „zur sinnvollen Gestaltung des Großraumes Hannover durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern. Er soll sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und entlasten und auf eine Abstimmung aller Interessen hinwirken“¹²⁾. Hierbei sind die Ziele der Raumordnung und Landesentwicklung, die für den Bereich des Großraums Hannover eine Konzentration und eine vorrangige Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten vorsehen, zu berücksichtigen.

2.3 Der Verbandsplan

Wichtigstes Instrumentarium zur Realisierung dieser landesplanerischen Ziele und Grundsätze war bisher der Verbandsplan des Großraumes Hannover, der zunächst in der Fassung aus dem Jahre 1967 vorlag und der im Jahre 1972 erneut überarbeitet wurde (Verbandsplan 1972). Er ist Bestandteil der Raumordnungsprogramme der Regierungsbezirke Hannover und Lüneburg (§ 19 Abs. 1 ROG NS) und fügt sich damit in die übergeordnete Landesplanung ein. Der Verbandsplan ist damit Grundlage aller raumwirksamen Entscheidungen der Träger öffentlicher Belange und Rechtsgrundlage für die Erfüllung der Aufgaben des Verbandes.

2.3.1 Der Verbandsplan 1972¹³⁾ enthält folgende Grundsätze: „Der Verbandsbereich soll zu einem einheitlichen großräumigen und vielseitigen Wohn-, Arbeits- und Marktbereich ausge-

8) Vgl. dazu das Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 11. 2. 1974 Art. II „Neufassung des Gesetzes zur Ordnung des Großraumes Hannover“ – GrRG – H 1974 – GVBl. NS Nr. 6/74, ausgegeben am 13. 2. 1974, S. 57 (60–69).

9) § 1 Abs. 1 GrRG – H 1974.

10) § 2 GrRG – H 1962; vgl. dazu auch Weyl, Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten – internationale Beispiele, S. 5 (6 ff).

11) Dazu noch später, vgl. § 21 des Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 13. 2. 1974 GVBl. NS 1974, S. 57 (59).

12) Vgl. § 6 Abs. 1 GrRG – H 1962, nunmehr (inhaltsgleich) § 5 GrRG – H 1974.

13) Regionales Raumordnungsprogramm Verband Großraum Hannover „Verbandsplan 1972“ – A Textteil –, Nov. 1973 II/1.

4) Vgl. dazu ausführlich Weyl, Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten – internationale Beispiele, in: Kettwiger Gespräche, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, S. 5 (6 ff).

5) GrRG 1962, vom 14. 12. 1962 NS GVBl. B Nr. 32/6, ausgegeben am 18. 12. 1962, S. 235–243.

6) Landtagsdrucksache Nr. 579 v. 29. 6. 1961.

7) Vgl. zum folgenden auch Ziegler, Entstehung und Verfassung des Verbandes Großraum Hannover im Rahmen der Entwicklung des niedersächsischen Kommunalrechts, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 16 (1967), S. 292–307.

staltet werden. Wohn- und Arbeitsstätten sowie Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollen auf ausgewählte Räume (Siedlungsschwerpunkte) konzentriert werden. In Gemeinden mit *besonderen Entwicklungszielen* kann eine begrenzte Siedlungsentwicklung stattfinden. Außerhalb solcher Räume soll sich Siedlungsentwicklung nur im Rahmen der *Eigenentwicklung* vollziehen. *Siedlungs- und Verkehrsplanung* bilden eine Einheit. Grundlage der Siedlungs- und Verkehrsplanung soll ein *leistungsfähiges Schnellbahnsystem* sein. Siedlungsschwerpunkte müssen im Einzugsbereich von Schnellbahnen liegen. Der Verkehr im Großraum Hannover ist als *Einheit* zu sehen. Die regionalen Verkehrsarten sollen sich wechselseitig zu einem regionalen System ergänzen.“

2.3.2 In Konkretisierung landesplanerischer und raumordnerischer Grundsätze enthält der Verbandsplan zahlreiche *inhaltliche Festlegungen* für die *planerische Gestaltung* des Gesamtgebietes. Die Siedlungsentwicklung soll sich schwerpunktartig vollziehen¹⁴). Der Verbandsplan 1972 stellt ein Netz gestufter und aufeinander bezogener *zentraler Orte* dar, die der Versorgung der Bevölkerung mit sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Einrichtungen dienen sollen. Alle öffentlichen Investitionen für zentrale Einrichtungen sollen grundsätzlich in den zentralen Orten vorgenommen werden. Auf den insgesamt 14 Siedlungsschwerpunkten¹⁵) des Großgebietes Hannover baut sich ein System von Mittelzentren¹⁶) auf, die durch Regionale Zentren¹⁷) im Schwerpunktraum Hannover unterstützt werden. Die Siedlungstätigkeit wird auf diese Bereiche sowie auf den Kernraum Hannover konzentriert, wobei zwischen Gemeinden mit begrenzter Entwicklung¹⁸) und Gemeinden mit Eigenentwicklung¹⁹) unterschieden wird²⁰).

Das Neue, Bemerkenswerte und in diesem Aufgabenbereich bisher Einmalige ist, daß der niedersächsische Gesetzgeber die grundsätzlich staatliche Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung unter Umwandlung in eine Aufgabe des eigenen (kommunalen) Wirkungskreises in kommunale Hand gegeben hat. Mit der Errichtung des Verbandes in seiner geschilderten Form ist daher eine besondere *kommunale Raumordnungsbehörde* geschaffen worden²¹).

Der Verbandsplan 1972 enthält im übrigen Nutzungsprogramme für die Funktionen Wohnen, gewerbliche Wirtschaft und besondere öffentliche Zwecke wie Nahschnellverkehrssystem, nichtbebaubare Freizonen zu Erholungszwecken, Spielplätze, Krankenhäuser und sonstige öffentliche Einrichtungen²²). Zur Durchsetzung der zentralörtlichen Aufgaben und schwerpunktmäßigen Entwicklung werden in Teilen des Großgebietes Hannover städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz durchgeführt.

14) Vgl. dazu Regionales Raumordnungsprogramm Verband Großraum Hannover, Verbandsplan 1972 – A Textteil – Nov. 1973, V/1 ff. und die Erläuterungen zum Verbandsplan 1972 (Anhang zum Verbandsplan) S. 13; vgl. auch S c h u l z, Entwicklungsziele des Großgebietes Hannover, S. 9 ff.

15) Räume, auf die sich die regionale Siedlungsentwicklung konzentriert, zugleich einheitliche Entwicklungsräume, vgl. „Verbandsplan 1972“ A Textteil – VI/1.

16) Sie sollen die Deckung des gehobenen Bedarfs ermöglichen; dazu gehören Schulzentren der Sekundarstufe II, ferner Krankenhäuser, größere Sportanlagen und vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, vgl. Verbandsplan 1972 – A Textteil – V/4 1.4.

17) Grundzentren im Schwerpunktraum Hannover, die wie Mittelzentren ausgestattet sein sollen, vgl. Verbandsplan 1972 – A Textteil – V/4 1.4.

18) In 5 Jahren Raum für 3 600 Wohnungen.

19) In 5 Jahren Raum für 6 000 Wohnungen.

20) Verbandsplan 1972 – A Textteil – V/10–12 2.3 und 2.4; Erläuterungen zum Verbandsplan 1972, S. 15 ff.; S c h u l z, Entwicklungsziele des Großgebietes Hannover, S. 12 ff.

21) Vgl. dazu Z i e g l e r, Entstehung und Verfassung des Verbandes Großraum Hannover, Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 16 (1967), S. 292 (306 f.).

22) Verbandsplan 1972 – A Textteil – V/13 3., vgl. auch IV A, B, C, VII A, B, C, D, VIII, IX, X; Erläuterungen zum Verbandsplan 1972, S. 15; S c h u l z, Entwicklungsziele des Großgebietes Hannover, S. 12 ff.

2.4 Großraum – Verkehr – Hannover

Neben der Aufstellung des Verbandsplans besteht eine der wesentlichen Aufgaben des Verbandes Großraum Hannover in der Trägerschaft und Verbesserung der *Verkehrsverhältnisse*. Die Verbandsversammlung und der Rat der Stadt Hannover beschlossen schon im Jahre 1966 einstimmig dem *öffentlichen Personennahverkehr* vor dem Individualverkehr den Vorrang zu geben. Rückgrat des öffentlichen Nahverkehrs soll ein vom übrigen Verkehr unabhängiges schienengebundenes *Schnellbahnnetz* sein, das von einem Park-and-Ride-System begleitet wird²³).

Bis zur Gründung des Großraum-Verkehrs im März 1970 war die Verkehrssituation im Raum Hannover außerordentlich unbefriedigend. Die ÜSTRA, das bedeutendste Verkehrsunternehmen mit ca. 75 % des Verkehrsaufkommens verzeichnete einen ständigen Fahrgastswund. Die Forderung der Gesellschaft, die dadurch bedingten Einnahmeausfälle durch kräftige Tarif erhöhungen auszugleichen, löste im Jahre 1969 in der Stadt Hannover die bekannten Demonstrationen von Schülern und Studenten aus, denen sich weite Bevölkerungskreise sowie Betriebe und Gewerkschaften anschlossen. Die Demonstrationen führten während mehrerer Tage zu einer fast völligen Blockade der Verkehrswege der ÜSTRA²⁴).

Seit 1971 ist die ÜSTRA kommunalisiert. Es wurde ein Verkehrsverbund geschaffen, bezeichnet als Großraum-Verkehr-Hannover, dessen Grundlage eine Rahmenvereinbarung zwischen sämtlichen Verkehrsträgern des Großgebietes bildet. Kernstück dieser Vereinbarung war die Einführung eines *Gemeinschaftstarifs* in der Form eines Einheitstarifs sowie das Bestreben nach einer Harmonisierung des bisher außerordentlich unterschiedlichen Verkehrsangebotes. Ein weiterer Ausbau und eine Verdichtung des Verkehrsnetzes sowie eine damit verbundene Beschleunigung des öffentlichen Personennahverkehrs im Gesamtgebiet Hannover ist angestrebt. Die Finanzierung wird durch erhebliche Zuschüsse des Verbandes Großraum Hannover sichergestellt²⁵).

2.5 Weitere Aufgaben

Daneben wendet sich der Verband dem Landschaftsschutz, also der Sicherung der naturräumlichen Gegebenheiten im Raum Hannover zu. Wertvolle Landschaftsteile und Naturdenkmale werden dem Schutz des Reichsnaturschutzgesetzes unterstellt. Der Verbandsplan weist Freiräume mit Einrichtungen für Erholung und nichtstörende sonstige Freizeitgestaltung aus. Fach- und Einzelplanung haben diese Festsetzungen zu berücksichtigen²⁶). Auch Belange der Wasserwirtschaft, der Abfallbeseitigung sowie die Errichtung und der Betrieb leistungsfähiger Kläranlagen und zentraler Müllbeseitigungsanlagen gehören zu den Aufgaben des Verbandes, die in entsprechenden Festsetzungen im Verbandsplan ihren Niederschlag finden²⁷). Der Verband ist untere Naturschutzbehörde und Landespflegebehörde (§ 13 GrRG – H 1974).

23) Vgl. dazu Verbandsplan 1972 – A Textteil – VII/1 ff., Erläuterungen zum Verbandsplan 1972, S. 17 ff.; Dokumentation zum Großraum Verkehr Hannover – Arbeitspapier – S. 5 ff.

24) Vgl. dazu insgesamt: Dokumentation zum Großraum Verkehr Hannover – Arbeitspapier, S. 8 ff.

25) Vgl. dazu im einzelnen die Aufstellung in der Dokumentation zum Großraum Verkehr Hannover – Arbeitspapier – S. 20 ff.

26) Verbandsplan 1972 VIII/1 ff., Erläuterungen zum Verbandsplan 1972 S. 19; S c h u l z, Entwicklungsziele des Großgebietes Hannover, S. 15; ders., Sicherung und Entwicklung von Erholungsgebieten im Großraum Hannover, in: Verband Großraum Hannover, Information; S c h w e d e s / W e y l, Die Agrarstrukturplanung im Großraum Hannover, m. Institut für Raumordnung, Informationen, 21. Jahrgang (1971), Nr. 17, S. 453–464.

27) § 6 Abs. 2 u. 3 GrRG – H 1962, Verbandsplan 1972 – A Textteil – IX/1 ff., Erläuterungen zum Verbandsplan 1972, S. 21 ff.; S c h u l z, Entwicklungsziele des Großgebietes Hannover, S. 16 ff.; seit der Novellierung des Großraumgesetzes 1974 finden sich diese Festsetzungen in den regionalen Fachplänen, vgl. § 7 Abs. 4 c–f GrRG – H 1974.

2.6 Wirkungen des Verbandsplanes

Die Verbandsglieder haben Flächennutzungspläne und über-gemeindliche Planungen im Benehmen mit dem Verband auf-zustellen. Das gleiche gilt für Bebauungspläne. Die Gemein-den haben auf Verlangen des Verbandes *bestehende Pläne dem Verbandsplan anzupassen*. Damit ist in gewissem Um-fang eine Ausrichtung der gemeindlichen Einzelplanung an den Zielen der Raumordnung und Landesplanung erreicht: Der Ver-bandsplan konkretisiert die allgemeinen Ziele der Raumord-nung und Landesplanung für den Großraum Hannover. Der gemeindliche Flächennutzungsplan und Bebauungsplan hat diese Festsetzungen zumindest insoweit zu berücksichtigen, als er *keine* mit dem Verbandsplan *nicht zu vereinbarenden* Ausweisungen enthalten darf.

3. Durch die schon erwähnte *Gesetzesnovellierung vom März 1974* sind folgende wesentliche *Änderungen eingetreten*:

3.1 Die bisher 179 verbandsangehörigen Gemeinden sind ein-schließlich der Stadt Hannover zu 21 Städten und Gemeinden zusammengefaßt worden. Verbandsmitglieder sind nunmehr die Landeshauptstadt Hannover und der Landkreis Hannover und die diesem angehörenden 20 Gemeinden²⁸⁾.

3.2 Als neues Planungsinstrument des Verbandes sind die *Regionalen Fachpläne* vorgesehen (§ 7 GrRG – H 1974). „Die Pläne stellen für bestimmte Sachbereiche die *anzustrebende Ausstattung* mit bedeutsamen öffentlichen Einrichtungen dar. Sie müssen den *Standort* und die *Größe* (Einzugsbereich, Ka-pazität) der Einrichtungen, den *Finanzbedarf* für Bau und Un-terhaltung und im Verhältnis zu anderen Einrichtungen dessel-ben Sachbereichs, die *Rangfolge* ihrer Verwirklichung ersehen lassen“. Damit wird ein Ziel angestrebt, das schon seit längerer Zeit die planungsrechtliche Diskussion kennzeichnet und das mit dem Stichwort „von der passiven Planung als reiner Re-aktion zur aktiven kommunalen Entwicklungsplanung“ gekenn-zeichnet werden kann²⁹⁾.

Regionale Fachpläne sollen für folgende Infrastrukturmaßnah-men aufgestellt werden (§ 7 Abs. 4 GrRG – H 1974):

Krankenhäuser, Erwachsenenbildung, Erholungseinrichtun-gen, Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwas-serbeseitigung, Verkehrswege und dazugehörige Anlagen.

Damit treten die Regionalen Fachpläne weitgehend an die Stelle des Verbandsplans. Die Ziele der Raumordnung und Landespla-nung werden jedoch weiterhin im Verbandsplan dargestellt, der nach § 9 der Übergangs- und Schlußvorschriften des Neu-gliederungsgesetzes 1974 weiter als regionales Raumordnungs-programm fortgilt. Der Verband bleibt damit Träger der Re-gionalplanung (§ 6 GrRG – H 1974).

3.3 Als eine weitere wesentliche Neuerung stattet die Novelle 1974 den Verband Großraum Hannover mit weitreichenden *Durchführungskompetenzen* aus.

3.3.1 Ausschließlich zuständig ist der Verband für den *öffent-lichen Nahverkehr* sowie die Sicherstellung des *Rettungsdien-stes* und des *Krankentransportes* (§ 10 GrRG – H 1974). Be-sonders der Trägerschaft für den öffentlichen Nahverkehr kommt eine erhöhte Bedeutung zu. Es gilt, durch Ausbau der Verkehrswege und eines leistungsfähigen Schnellbahnsystems sowie durch Harmonisierung des noch unterschiedlichen Ver-kehrsangebotes die Voraussetzungen für ein zufriedenstellen-

28) Vgl. § 2 GrRG – H 1974, § 21 des Gesetzes über die Kommunale Neu-gliederung im Raum Hannover v. 11. 2. 1974, GVBl. NS 1974, S. 57 (59).

29) Vgl. dazu die Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages und das Gutachten von B i e l e n b e r g und E r n s t sowie die Themen des 50. Deutschen Juristentages der öffentlich-rechtlichen Abteilung.

des Angebot an öffentlichen Nahverkehrseinrichtungen zu schaffen.

3.3.2 *Neben den Verbandsgliedern* kann der Verband in be-stimmten Sachbereichen Maßnahmen, die für die Entwicklung des Verbandsbereichs bedeutsam sind, durchführen (§ 11 des Großraumgesetzes 1974).

3.3.3 Schließlich ist er *berechtigt*, in verschiedenen Bereichen (Ausbau und der Unterhaltung bedeutsamer Erholungseinrich-tungen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfall-beseitigung) Aufgaben *aller* oder *einzelner* Verbandsglieder zu übernehmen, wenn es die *Verbandsziele* fördert und die Ver-bandsglieder diese Aufgaben nicht zweckmäßig oder wirt-schaftlich erfüllen können (§ 12 Abs. 1 GrRG – H 1974). Die Frage, ob die Übernahme von Aufgaben in den erwähnten Sachbereichen die Verbandsziele fördert und ob die Ver-bandsglieder in der Lage sind, die Aufgaben eigenverantwort-lich durchzuführen, entscheidet der Verband in eigener Kom-petenz (Kompetenz-Kompetenz). Insgesamt wandelt sich damit die Zielsetzung des Verbandes Großraum Hannover von einem hauptsächlich auf (reagierende) Planung ausgerichteten (Mehr-) Zweckverband zu einem stärker die *Entwicklungsplanung* be-rücksichtigenden Regionalverband mit *Durchführungskompe-tenzen*.

3.4 Schließlich hat die Novellierung des Gesetzes zu einer *Änderung des Wahlverfahrens* geführt. Die bisherige Gesetzes-fassung sah eine unmittelbare Wahl der Verbandsversammlung durch die Räte der Gemeinden und Kreistage vor (§ 11 Abs. 3 u. 4 GrRG – H 1962). Dabei durfte die Zahl der von der Stadt Hannover entsandten Mitglieder 40% der Gesamtzahl der Mit-glieder der Verbandsversammlung nicht überschreiten. Dadurch war sichergestellt, daß in der Verbandsversammlung eine Ma-jorisierung der „Kleinen“ durch die „Großen“ vermieden wurde. Tatsächlich stellt die Bevölkerung der Landeshauptstadt Hannover mehr als 50% der Gesamtbevölkerung dar. Durch das Großraumgesetz Hannover werden die 75 Mitglieder der Verbandsversammlung nunmehr in *unmittelbarer Wahl* von den Einwohnern der Landeshauptstadt Hannover und des Land-kreises Hannover gewählt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die-ser veränderte Wahlmodus und die dadurch bedingte Vergrö-ßerung des städtischen Einflusses auf die Entscheidungen der Verbandsversammlung auswirkt.

III Rijnmond – Rotterdam

In den Niederlanden ist das erste Beispiel eines stadtregio-nalen Verwaltungsorgans die öffentlich-rechtliche Körperschaft Rijnmond. Sie wurde durch ein Gesetz aus dem Jahre 1964³⁰⁾ errichtet. Der Rijnmond umfaßt das Gebiet um Rotterdam nördlich und südlich von der Mündung des Rheins. In diesem hochindustrialisierten Gebiet befinden sich viele große Ölra-finerien, chemische Fabriken und andere Industrie- und Ge-werbebetriebe. Ähnlich wie in Hannover bringt auch die Stadt-region Rijnmond wegen der hohen Bevölkerungskonzentration besondere Probleme hauptsächlich der Planung mit sich, die nur in einem größeren über den eigentlichen Bereich der Kern-stadt hinausgehenden Raum befriedigend gelöst werden kön-nen³¹⁾. Um die mit diesem Ballungsraum verbundenen beson-deren Aufgabenstellungen befriedigend lösen zu können, wurde im Rijnmond eine Institution geschaffen, die zu einer Koordination aller Kräfte des Gesamtraums beitragen soll.

30) Vgl. dazu: Gesetz über die öffentlich-rechtliche Körperschaft Rijnmond v. 26. Nov. 1964, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1964, S. 1077–1083.

31) Vgl. dazu: „Was bedeutet Rijnmond“, Hrsg.: Rijnmond, Rotterdam.

1. Die Organisation von Rijnmond

Der Rijnmond-Rat besteht aus 81 Mitgliedern. Sie werden auf 4 Jahre direkt von der Bevölkerung gewählt. Für die Geschäftsführung wählen die Ratsmitglieder 6 Delegierte aus ihrer Mitte. Der Vorsitzende wird von der Königin ernannt. Der Rat setzt zwei Beratungsausschüsse ein: einen für Raumordnung und einen für Finanzen. Außerdem ist ein Delegiertenausschuß aus dem Vorsitzenden und 6 anderen Mitgliedern gebildet worden³²).

2. Aufgaben des Rijnmond

Zu einer der wesentlichsten Aufgaben des Rijnmond gehört die Entwicklung einer übergreifenden Planungskonzeption für den Gesamtbereich. Es ist angestrebt, alle notwendigen Kräfte zu koordinieren, um für die Bereiche Hafentwicklung, Industrieansiedlung, Verkehr und Transport, Erholung, Umweltschutz, Abfallbeseitigung und Lärmbelästigung ein einheitliches und damit schlagkräftiges Vorgehen in allen Rijnmond-Gemeinden zu ermöglichen.

3. Regionalplan (Streekplan)

Wichtigstes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele ist der *Regionalplan* (Streekplan) der vom Rat von Rijnmond aufgestellt wird (vgl. Art. 17 des Rijnmond-Gesetzes). Das Aufstellungsverfahren und die Planungsinhalte bestimmen sich vornehmlich nach dem Raumordnungsgesetz.

3.1 Die verschiedenen Pläne nach dem Raumordnungsgesetz

Das Raumordnungsgesetz der Niederlande³³), das über den Inhalt des deutschen Raumordnungsgesetzes (also die eigentliche Raumordnung und Landesplanung) hinaus auch Gegenstände des Bundesbaugesetzes (also die gemeindliche Bauleitplanung) behandelt, unterscheidet verschiedene Pläne:

Die Raumordnungspolitik der Staatsregierung der Niederlande kommt in übergreifenden Plänen zum Ausdruck, die sich auf „bestimmte Teilbereiche“ beziehen.

In diese Pläne fügen sich die *Regionalpläne* (Streekplannen) ein, die der Provinziallandtag (Provinziale Staaten) für das Gebiet der Provinzen oder für einen Teilbereich daraus aufstellt. Sie weisen die „zukünftige Entwicklung des von der Planung erfaßten Gebietes in ihren Grundzügen aus“ (Art. 4 RaumOG).

Die gemeindlichen „Raumplanungsmaßnahmen“ (Teil 4 des Raumordnungsgesetzes) vollziehen sich in zwei Stufen:

Die Gemeinde stellt für das gesamte Gemeindegebiet einen Strukturplan (Flächennutzungsplan)³⁴) auf, in dem die zukünftige Entwicklung der Gemeinde dargestellt wird.

Die konkrete Zweckbestimmung der einzelnen Flächen wird in den *Bestemmingsplannen* (Bebauungsplänen)³⁵) dargestellt. Die Festsetzungen sind für den einzelnen bindend.

Es besteht danach ein mehrstufiges Plansystem:

Raumordnungspläne der Staatsregierung

Regionalpläne (Streekplannen) der Provinziallandtage bzw. des Rijnmond-Rotterdam

32) Vgl. dazu: Rijnmond-Gesetz, 1964, Hoofdstuk I und II, Art. 5–16.

33) Raumordnungsgesetz v. 5. Juli 1962 – Staatsblad 286 –, geändert durch Gesetz v. 20. April 1964 – Staatsblad 221 – i. d. F. der Bekanntmachung v. 23. Juni 1964 – Staatsblad 222, deutsche Übersetzung: Richter.

34) Der Strukturplan entspricht sowohl nach Inhalt – die Grundzüge der beabsichtigten Bodennutzung – als auch nach Rechtswirkung – eine unmittelbare Bindung des Staatsbürgers – dem „Flächennutzungsplan“ des BBauG, vgl. dazu Richter, Übersetzung des Raumordnungsgesetzes, S. 6 Fnte. 11.

35) Der „Bestemmingsplan“ (wörtl.: Widmungs- oder auch Zweckbestimmungsplan) entspricht dem „Bebauungsplan“ des BBauG: Sowohl Bestemmingsplan als auch Bebauungsplan sind für den Staatsbürger unmittelbar verbindlich, haben also die gleiche Rechtswirkung, vgl. dazu Richter, Übersetzung des Raumordnungsgesetzes, S. 7 Fnte. 13.

der gemeindliche Strukturplan (Flächennutzungsplan)

die gemeindlichen *Bestemmingsplannen* (Bebauungspläne).

In diesem System abgestufter und aufeinander bezogener Pläne hat der *Regionalplan* eine besondere Bedeutung: Er dient als Grundlage für *Weisungen*, die von den Provinzialstaaten hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Bebauungspläne an die Gemeinden gegeben werden können. Wenn der Rijnmond-Rotterdam nach dem Gesetz berechtigt ist, für sein Gebiet einen Regionalplan aufzustellen und damit an die Stelle der Provinzialstaaten zu treten, so wird er in die Lage versetzt, durch Weisungen *unmittelbar in die inhaltliche Ausgestaltung der Bebauungspläne* der ihm angehörenden Gemeinden einzugreifen³⁶).

3.2 Die Wirkungen des Regionalplans

Der Regionalplan des Rijnmond bindet daher die Gemeinden in ihrer Entscheidungsfreiheit bei Aufstellung von Bebauungsplänen. Die einzelne Gemeinde kann auf der Grundlage des Rijnmond-Plans verpflichtet werden, neue Bebauungspläne aufzustellen oder bestehende Pläne dem Regionalplan anzupassen. Kommt sie einer entsprechenden Aufforderung des Rijnmond-Rates nicht nach, so hat der Rijnmond das Recht, der Selbstvornahme (Art. 27 Rijnmond-Gesetz). In diesem Fall „tritt der Rat von Rijnmond an die Stelle der Gemeinde“. „Beschließt er den Bebauungsplan, so gilt er als von der Gemeinde beschlossen“ (Art. 27 Rijnmond-Gesetz).

3.3 Landesplanerische Festsetzungen und gemeindliche Bebauungspläne.

Der Regionalplan ist seinerseits an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebunden, wie sie in den Plänen der Staatsregierung zum Ausdruck kommen³⁷).

Der Minister für Raumordnung kann dem Rat von Rijnmond Anweisungen für die inhaltliche Ausgestaltung des Regionalplans geben. Der Rijnmond-Rat ist dann verpflichtet, den Plan mit den Anweisungen in Übereinstimmung zu bringen bzw. einen den Anweisungen entsprechenden Regionalplan aufzustellen³⁸). Durch dieses System aufeinander bezogener Pläne mit Weisungsrechten und Anpassungspflichten ist eine *weitgehende Einflußmöglichkeit* der übergeordneten Behörden geschaffen: Der Minister kann Anweisungen für die inhaltliche Ausgestaltung des Regionalplans geben, dieser wiederum enthält verbindliche Festsetzungen für den gemeindlichen Bebauungsplan. Darüber hinaus besteht ein direktes Durchgriffsrecht des Ministers: Er kann über den Rat von Rijnmond aber auch direkt Weisungen für die inhaltliche Gestaltung eines gemeindlichen Bebauungsplans geben, soweit die übergeordneten Belange dies fordern und die Anweisungen sich in Übereinstimmung mit den übergeordneten Plänen halten.

36) Vgl. dazu Rijnmond-Gesetz, Art. 26: „Der Rat von Rijnmond kann, soweit es die Belange des Gebietes erfordern, den Rat einer Teilgemeinde verpflichten, binnen einer von ihm zu bestimmenden Frist für das Gebiet einer Gemeinde, auf das sich der Regionalplan bezieht, einen Bestimmungsplan (Bebauungsplan) aufzustellen oder zu ändern. Er kann auch Anweisungen bezüglich des Inhalts des Bebauungsplans auf der Grundlage des Regionalplans geben, soweit die Belange des Gebietes von Rijnmond das fordern.“

37) Vgl. Art. 2, Art. 6 RaumOG: „Wir, (der Minister für Raumordnung) können den Provinziallandtag verpflichten, innerhalb einer von uns festzusetzenden Frist einen Regionalplan aufzustellen oder zu ändern. Bevor unser Minister einen entsprechenden Vorschlag macht, hört er den staatlichen Raumordnungsausschuß“.

38) Art. 18 Abs. 4 Rijnmond-Gesetz: „Unser Minister für Raumordnung kann, nachdem er die Reichsplanologische Kommission gehört hat, unter Einschaltung des Provinzialausschusses (Gedeputeerde Staten) dem Rat von Rijnmond Anweisungen geben betreffend den Inhalt des Regionalplans“. Art. 18 Abs. 5 Raumordnungsgesetz: „Der Rat von Rijnmond ist verpflichtet, innerhalb einer durch den Minister festzustellenden Frist den Regionalplan, worauf sich die Anweisungen bezogen, mit den Anweisungen in Übereinstimmung zu bringen oder für das Gebiet, auf das sich die Anweisungen bezogen, einen Regionalplan den Anweisungen entsprechend aufzustellen.“

4. Weitere Aufgaben des Rijnmond

Die Tätigkeit des Rijnmond-Rotterdam erstreckt sich außerdem auf *wirtschaftliche Belange*. Für die Region wurde ein ökonomisches Modell entwickelt, um eine globale langfristige ökonomische Strategie zu verwirklichen. Das Modell wird ständig fortgeschrieben und ist ein nützliches Instrument, um im einzelnen die Folgen einer bestimmten Politik etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt, Umwelt, Wohnungswesen und öffentlicher Verkehr festzustellen. Um einen Überblick über den zukünftigen Transportbedarf zu gewinnen, wurde eine vorläufige *Studie über den Verkehr und Transport* für Rijnmond erstellt. Das verfügbare Modell ist ein außerordentlich brauchbares Hilfsmittel, um Pläne für die Verbesserung der Verkehrsbedingungen auszuarbeiten. Im Jahre 1970 wurde ein Bericht „Rijnmond auf Schiene und Straße“ veröffentlicht, der eine Übersicht über die Bedürfnisse an regionalen Verkehrsverbesserungen enthält. Darüber hinaus wendet sich der Rijnmond Problemen des *Umweltschutzes* zu. Nach vorbereitenden Studien wurde 1965 die Zentrale Melde- und Meßstation für Luftverunreinigung und Lärmbelastung errichtet. Ein wichtiger Bestandteil ist das Beschwerdetelefon, das Tag und Nacht für Beschwerden der Öffentlichkeit besetzt ist. Außerdem ist ein durch Computer gesteuertes Frühwarnsystem eingerichtet worden³⁹⁾.

5. Richtlinien- und Anweisungsbefugnisse des Rijnmond

Daneben gehört zu den wichtigsten Aufgaben des Rijnmond die *Richtlinien- und Weisungskompetens* in den Gebieten Anlegen von Häfen und der dazugehörigen Betriebsgelände
Industrieansiedlung
Wohnungsbau
Anpassung an das Wohnraumgesetz von 1947
Freiluftberholung
das Anlegen und Verbessern von Land- und Wasserwegen
Uferverbindungen
Personen- und Güterverkehr und
Bekämpfung von Wasser- und Luftverunreinigung⁴⁰⁾

In diesen Bereichen ist der Rijnmond-Rat berechtigt, Richtlinien aufzustellen (Art. 30 Rijnmond-Gesetz) und zur Durchsetzung dieser Richtlinien Anweisungen zu erteilen, (Art. 33 Rijnmond-Gesetz) soweit es die Gesamtinteressen fordern. Dagegen besteht Berufungsmöglichkeit mit aufschiebender Wirkung (Art. 34 Rijnmond-Gesetz).

IV. Vergleich:

Großraum Hannover und Rijnmond-Rotterdam

Stellt man die beiden Regionalverbände Hannover und Rijnmond vergleichend gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:
1. Während der Verband Großraum Hannover mit 2 160 qkm etwa das 3^{1/2}-fache der Fläche von Rijnmond-Rotterdam (600 qkm) umfaßt, ist die Anzahl der an den Verbänden beteiligten Gemeinden nach der kommunalen Neugliederung im Großraum Hannover nahezu gleich.

Rijnmond: 23 Gemeinden

Hannover jetzt 21 Gemeinden (früher 179 Gemeinden)

Da die beiden Modelle die Einheitlichkeit von Lebens-, Planungs- und Verwaltungsraum anstreben, wird sich die *flächenmäßige Abgrenzung* des Gebietes an den Kriterien: Sozio-öko-

nomische, naturräumliche und funktionale Zuordnung auszurichten haben⁴¹⁾.

2. Als weiteres Ergebnis dieses Vergleichs läßt sich feststellen, daß die innere Organisation der beiden Regionalverbände annähernd gleich ist. Die bisher bestehenden Unterschiede bei der *Wahl der Verbandsparlamente* sind seit diesem Jahr aufgehoben worden. Sowohl die Verbandsversammlung des Großraums Hannover als auch der Rijnmond-Rat werden nunmehr in *unmittelbarer Wahl* von den Bürgern der beteiligten Gemeinden gewählt. Allerdings ist dieses Wahlverfahren *nicht unproblematisch*: Bei dem deutlichen einwohnermäßigen Übergewicht, welches die beiden Kernstädte Rotterdam und Hannover haben, liegt es nahe, daß die Entscheidungen der Parlamente zuungunsten der Umlandgemeinden getroffen werden. Wenn die Zusammenarbeit zwischen Kernraum und Umland gleichwohl zufriedenstellend ist, so liegt dieses nicht zuletzt an der Bildung politischer Fraktionen, die das Entscheidungsverhalten der Beschlußgremien vornehmlich zu bestimmen scheinen⁴²⁾.

3. Auch die *Aufgabenbereiche* der beiden Regionalverbände sind annähernd vergleichbar. Beide Organisationen haben das Ziel, die Entwicklung ihres Gesamttraumes zu fördern und alle Kräfte sinnvoll zu koordinieren. Die Haupttätigkeit der beiden Verbände bezieht sich auf Raumordnung, Wirtschaft und Verkehr, Landespflege und Erholung, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung und Umweltschutz. Allerdings ist zu bemerken, daß der Rijnmond-Rotterdam sich vornehmlich der *Planung dieser Projekte* und der planerischen Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten, Studien und Modellen zuwendet, während der Verband Großraum Hannover durch die Novelle des Gesetzes 1974 mehr und mehr auch auf die *Durchführung* dieser Konzepte ausgerichtet ist.

4. Hauptinstrument der beiden Regionalverbände sind die *Planausweisungen*.

4.1 Dem *Verbandsplan* 1972 des Verbandes Großraum Hannover entspricht der *Regionalplan* Rijnmond-Rotterdam. Beide stellen als regionale Raumordnungsprogramme die Ziele der Raumordnung und Landesplanung dar. Der Verband Großraum Hannover kennt seit der Novelle des Gesetzes von 1974 darüber hinaus besondere *Regionale Fachpläne*, die für bestimmte Sachbereiche den Standort und die Größe bedeutsamer öffentlicher Einrichtungen erkennen lassen. Die Fachpläne enthalten Aussagen zum Finanzbedarf der Einrichtungen und zur Priorität ihrer Verwirklichung. Damit hat der Verband Großraum Hannover in den Regionalen Fachplänen erstmalig ein Instrumentarium der *kommunalen Entwicklungsplanung* erhalten, das eine umfassende Planung aller raumrelevanten Maßnahmen ermöglicht. Ein derart ausgreifendes Planungsinstrument scheint dem Rijnmond-Rotterdam (noch) nicht zur Verfügung zu stehen.

4.2 Bindung der Pläne an Raumordnung und Landesplanung

Die Pläne beider Regionalverbände sind an die Landesplanung und Raumordnung gebunden. Der Verbandsplan 1972 des *Großraum Hannover* war als regionales Raumordnungspro-

41) Diese Kriterien sind von Weyl, Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten – internationale Beispiele, in: Kettwiger Gespräche, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, S. 5 (10) in einem Vergleich der Verflechtungsräume Greater London Council, Toronto Metropolitan, Communité Urbaine Lyon und Großraum Hannover herausgearbeitet worden; vgl. im übrigen zu ähnlichen Grundsätzen bei der kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen etwa den Bielefeld-Gesetzentwurf Drs. 7/1580 v. 22. 3. 1972 – Abschnitt C, Begründung, S. 187 ff.

42) Vgl. dazu Ziegler, Entstehung und Verfassung des Verbandes Großraum Hannover im Rahmen der Entwicklung des niedersächsischen Kommunalrechts. Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 16 (1967), S. 292 (299).

39) Vgl. dazu insgesamt „Was bedeutet Rijnmond“, Hrsg. Rijnmond-Rotterdam.

40) Vgl. dazu Art. 30 des Rijnmond-Gesetzes.

gramm aus dem Landesraumordnungsprogramm zu entwickeln. Dieses wiederum hat die in § 2 Bundesraumordnungsgesetz aufgestellten Grundsätze und Leitlinien der Raumordnung zu berücksichtigen⁴³). Auch „bei der Aufstellung der Regionalen Fachpläne ist der Verband im Rahmen der Gesetze an die Fachplanungen des Bundes und des Landes gebunden“⁴⁴). Eine ähnliche Bindung an Raumordnung und Landesplanung besteht auch beim *Rijnmond*. Die Regionalpläne haben übergeordnete Pläne des Provinziallandtags und der Staatsregierung zu berücksichtigen⁴⁵).

4.3 Bedeutung der Pläne für die gemeindliche Bauleitplanung
Die Pläne beider Regionalverbände haben außerordentlich großen *Einfluß auf die Planungsentscheidungen* der verbandsangehörigen Gemeinden. Für den Verband Großraum Hannover ergibt sich diese bindende Wirkung des Verbandsplans aus § 5 NS RaumOG⁴⁶).

Die gleichen Wirkungen haben die Regionalen Fachpläne des Verbandes: „Die Verbandsglieder und die kommunalen Zusammenschlüsse, an denen Verbandsglieder beteiligt sind, haben ihre Planungen und Maßnahmen den Regionalen Fachplänen *anzupassen*“ (§ 8 Abs. 2 GrRG – H 1974). Auch in den Niederlanden sind die Pläne des *Rijnmond-Rotterdam* für die verbandsangehörigen Gemeinden richtungweisend. Es besteht allerdings keine strikte Bindung an diese Pläne. Die Ausrichtung der gemeindlichen Bauleitplanung an den Festsetzungen des Regionalplans vollzieht sich hier in *Einzelanweisungen* des Rijnmond-Rates und des übergeordneten Ministeriums⁴⁷).

4.4 Anweisungs- und Richtlinienkompetenz übergeordneter Behörden

Im Unterschied zu der Rechtslage in Deutschland besteht in den Niederlanden eine weitreichende Anweisungs- und Richtlinienkompetenz übergeordneter Behörden. Dies gilt sowohl für die inhaltlichen Festsetzungen des Regionalplans als auch für die planerischen Ausweisungen der verbandsangehörigen Gemeinde.

4.4.1 Während der Verband Großraum Hannover bei der Aufstellung des Verbandsplans oder Regionaler Fachpläne nur der reinen *Rechtsaufsicht* unterliegt⁴⁸), der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde also die Genehmigung eines vorgelegten Plans zu erteilen hat, wenn – neben formellen Voraussetzungen – die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, so wie sie in den übergeordneten Plänen ihren Niederschlag gefunden haben, beachtet wurden, hat der Provinziallandtag und der Minister für Raumordnung bei der Aufstellung des Regionalplans Rijnmond außerordentlich weitreichende *Anweisungsbefugnisse*, die über eine reine Rechtskontrolle hinausgehen: Der Minister und der Provinziallandtag sind vielmehr berechtigt, „dem Rat von Rijnmond Anweisungen zu geben hinsichtlich des Inhalts des Regionalplans“. „Der Rat kann innerhalb einer vom Minister festzusetzenden Frist verpflichtet

werden, den Regionalplan mit den Anweisungen in Übereinstimmung zu bringen oder einen mit den Anweisungen übereinstimmenden Regionalplan aufzustellen“⁴⁹).

4.4.2 Ähnliches gilt für die *gemeindlichen Planungsentscheidungen*. Auch hier bestehen weitreichende Anweisungsbefugnisse. „Der Rat von Rijnmond kann – soweit die Belange des Gebietes dies fordern – nach Anhörung der Raumordnungskommission eine einzelne verbandsangehörige Gemeinde verpflichten, innerhalb einer durch ihn gestellten Frist für das Gebiet der Gemeinde, worauf sich der Regionalplan erstreckt, einen Bestimmungsplan (Bebauungsplan) aufzustellen oder zu ändern.“ (Art. 26 Rijnmond-Gesetz.) Soweit die Gesamtbelange dies fordern, kann der Rijnmond-Rat auf der Grundlage des Regionalplans auch Anweisungen für die inhaltliche Ausgestaltung des Bestimmungsplans geben⁵⁰). Dieselben Befugnisse stehen dem Minister für Raumordnung zu, der über den Rat von Rijnmond oder direkt an die Gemeinden Anweisungen für die inhaltlichen Festsetzungen des Bestimmungsplans geben kann⁵¹). Derart umfangreiche über eine reine Rechtsaufsicht hinausgehende Anweisungsbefugnisse bestehen in Deutschland nicht. Zwar ist dem Verband Großraum Hannover in den Fachplänen ein Instrument der kommunalen Entwicklungsplanung an die Hand gegeben, das ebenfalls eine weitreichende Determinierung gemeindlicher Planungsentscheidungen ermöglicht: Die Fachpläne können für die Gemeinden bindende Festsetzungen über das „Ob“, „Wie“ und „Wo“ eines bestimmten Vorhabens enthalten. Verbandsglieder sind allerdings nicht verpflichtet, *positive Planausweisungen* entsprechend den Festsetzungen der Fachpläne vorzunehmen und ihre Finanz- und Investitionstätigkeit an den Vorgaben dieser Pläne auszurichten. Sie können eine Ausweisung überhaupt *unterlassen*. Entscheiden sie sich jedoch für eine Beplanung und dafür, ein Vorhaben in den Sachbereichen der Regionalen Fachpläne zu verwirklichen, so sind sie gehalten, die in diesen Plänen ausgewiesenen Daten zu übernehmen⁵²).

5. Schließlich ist auf einen weiteren bedeutsamen Unterschied zwischen den beiden Regionalverbänden hinzuweisen: Der Verband Großraum Hannover ist durch die Novelle des Großraumgesetzes Hannover 1974 mit weitreichenden *Durchführungskompetenzen* ausgestattet. Neben die reine Planung durch den Verband tritt damit die Aufgabenausführung verstärkt in den Vordergrund. Entsprechende Kompetenzen scheinen dem Rijnmond bisher zu fehlen.

V. Bei allen Unterschieden, die nicht zuletzt in der Verschiedenheit unserer Rechtsordnungen angelegt sind, bleibt die Erkenntnis, daß beide Modelle auf deutscher und niederländischer Seite sich bewährt haben. Über die rechtlichen und oft dogmatisch-konstruktiven Schwierigkeiten hinweg sind die Erfahrungen positiv. Allerdings gilt es, den wachsenden und sich stets wandelnden Aufgabstellungen entsprechend beiden Regionalverbänden neue und erweiterte Kompetenzen zu erschließen und das bereits vorhandene Instrumentarium weiter zu verfeinern. Das Großraumgesetz Hannover 1974, das den Verband neben den Planungsaufgaben verstärkt auch mit

43) Vgl. § 4 b des NS Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung v. 24. Januar 1974 (GVBl. S. 40) sowie §§ 2–4 BRaumOG v. 8. 4. 1965 (BGBI. I, S. 306).

44) Vgl. § 7 Abs. 2 GrRG – H 1974.

45) Val. Art. 4 Abs. 1 RaumOG der Niederlande, Art. 18 Rijnmond-Gesetz.

46) „Die Behörden des Landes, die Gemeinden und Landkreise sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben ihre raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen den Zielen der Raumordnung anzupassen“.

47) Vgl. dazu Art. 26 Abs. 1 Rijnmond-Gesetz: „Der Rat von Rijnmond kann, wenn es die Belange des Gebietes erfordern, nach Anhörung der Raumordnungskommission eine Gemeinde verpflichten, innerhalb einer durch ihn festzusetzenden Frist für das Gebiet einer Gemeinde, worauf sich der Regionalplan bezieht, einen Bestimmungsplan aufzustellen oder zu ändern.“

48) Vgl. § 33 Abs. 1 GrRG – H 1974.

49) Vgl. Art. 18 Abs. 4 u. 5. Rijnmond-Gesetz.

50) Vgl. Art. 26 Rijnmond-Gesetz; mit diesen Vorschriften wird die allgemeine Regelung in Art. 37 RaumOG der Niederlande inhaltsgleich wiederholt.

51) Vgl. Art. 26 Abs. 4 Rijnmond-Gesetz.

52) Eine Art Vorrats- oder Negativplanung, vgl. H o p p e, Gutachten zu Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit der Darstellung der gewerblichen Bauflächen im Rheinberger Rheinbogen im Entwurf des Flächennutzungsplans des Planungsverbandes Rheinberg stehen, erstattet im Auftrage des Planungsverbandes Rheinberg (maschinenschriftlich, Münster 1973), S. 69 ff.; Großraum Hannover vor neuen Aufgaben (I), Hrsg. Großraum Hannover, S. 4.

Durchführungsaufgaben betraut und ihm darüber hinaus ein weitgefächertes Instrumentarium von Fachplänen an die Hand gibt, ist ein begrüßenswerter Versuch, der auch für den Rijnmond richtungweisend sein könnte. Es ist zu fragen, ob nicht dieses Modell des Regionalverbandes auf andere großstädtische Räume übertragen werden könnte, in denen es gilt, ein ausreichendes Maß an übergreifender Planung und Koordina-

tion zu erreichen ohne dabei den historisch gewachsenen Zugschnitt der Gemeinden in der Anonymität einer „Regionalstadt“ aufgehen zu lassen. So gesehen könnten die hier behandelten Regionalverbände ein gutes Beispiel dafür abgeben, gemeindliche Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen zu erhalten ohne die Notwendigkeit einer regionalen Abstimmung aus den Augen zu verlieren.

Kommunale Nachrichten

124 **Deutsche Städte- und Gemeindebund zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden und zu den Auswirkungen der Steuerreform**

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund stellt zur aktuellen Finanzsituation der Städte und Gemeinden insbesondere im Hinblick auf die Steuerreform folgendes fest:

1. Es ist bekannt, daß die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden schon heute unzureichend ist, weil die Kommunen u. a.
 - zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen erbringen,
 - die Eigenmittel für diese Investitionen von Jahr zu Jahr rückläufig sind,
 - fehlende Eigenmittel angesichts eines Schuldenstandes von annähernd 70 Mrd. DM nicht durch eine verstärkte Kreditaufnahme ersetzt werden können,
 - die Folgekosten der Investitionen die kommunalen Haushalte zunehmend belasten,
 - fast 90 % aller gemeindlichen Ausgaben bereits heute gesetzlich oder vertraglich festgelegt sind.

Hinzu kommt, daß die kommunalen Haushalte durch neue Geld- und Dienstleistungsgesetze des Bundes und der Länder außergewöhnlich belastet worden sind. Allein der Aufwand für die Sozialhilfe ist seit 1969 über 100 % angestiegen.

Hinweise auf Mehreinnahmen der Gemeinden in Milliardenhöhe sagen nichts über eine Verbesserung der Gemeindefinanzen aus, weil diesen Mehreinnahmen ein wesentlich höherer Ausgabenzuwachs gegenübersteht, was sich in der zunehmenden Verschuldung ausdrückt.

2. Angesichts dieser Situation richtet der Deutsche Städte- und Gemeindebund an Bund und Länder die Forderung, die Gemeinden an den Verhandlungen über die Aufteilung der sich aus der Steuerreform ergebenden Gesamtbelastung in Höhe von rd. 14 Mrd. DM für die öffentlichen Haushalte zu beteiligen. Die finanzielle Mitverantwortung der Steuerreform durch die Gemeinden erfordert auch eine ausreichende Mitwirkung. Mitbestimmung sollte im Umgang zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung selbstverständlich sein. Die Äußerung des Bundesfinanzministers, mit den Ländern in der Frage der Umsatzsteuerneuverteilung recht bald zu einem Abschluß zu kommen, verstärkt die Sorge, sich im Ergebnis auf Kosten der Gemeinden einigen zu wollen.

Daher hat der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bundestagsvizepräsident Dr. Schmitt-Vockenhausen, in

entsprechenden Schreiben an den Bundeskanzler, den Präsidenten des Bundesrates, mehrere Regierungschefs der Länder, den Bundesfinanzminister sowie den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz dieses Anliegen nochmals erneuert.

3. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund erhebt hinsichtlich der Aufteilung der Mindereinnahmen in Höhe von rd. 14 Mrd. DM auf Bund, Länder und Gemeinden folgende Forderungen:

- a) Die Städte und Gemeinden sind aus gesamtstaatlicher Verantwortung bereit, die Ausfälle anteilig mitzutragen. Der Anteil der Gemeinden kann jedoch höchstens auf ihren Anteil am Gesamtsteueraufkommen in Höhe von rd. 12 % festgesetzt werden. Pläne von Bund und Ländern, den Gemeinden einen Ausfall von rd. 2,5 Mrd. aufzubürden, werden entschieden zurückgewiesen, weil dies auf eine Beteiligung an den Ausfällen in Höhe von rd. 18 % hinausläufe und damit um 50 % über dem Steueranteil an den öffentlichen Gesamteinnahmen liegen würde.

- b) Der Anrechnung von Mehreinnahmen aus der Grundsteuerreform in Höhe von 840 Mio. DM wird widersprochen. Denn die vorliegenden Haushaltsergebnisse für 1974 lassen mit Sicherheit die Feststellung zu, daß die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Durchschnitt keine Mehreinnahmen aus der Grundsteuerreform zu erwarten haben. Die neue Einheitsbewertung wirkt sich einseitig zugunsten der großstädtischen Wirtschafts- und Verwaltungszentren aus.

- c) Die Städte und Gemeinden erwarten vorab einen Ausgleich für die Mindereinnahmen in Höhe von 530 Mio. DM aus der Erhöhung der Gewerbesteuer, wie es in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 13. 12. 1973 (BT-Drs. 7/1411) zugesichert wurde.

- d) Aufgrund der vorliegenden Reformgesetze dürfen die Gemeinden nicht zur Erhöhung der Realsteuerhebesätze gezwungen werden, weil dies die mit der Steuerreform verfolgten Ziele für die betroffenen Bürger und Betriebe wieder rückgängig machen würde.

4. Es ist unbestritten, daß die Städte und Gemeinden nicht ihrem Aufgabenstand entsprechend an der Verteilung der öffentlichen Einnahmen beteiligt sind. Deshalb muß auch in der Steuerreform die Finanzreform fortgeführt werden. Dazu ist eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer notwendig.

5. Eine Neuverteilung der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes schmälert zwangsläufig die für den Finanzausgleich in den Ländern zur Verfügung stehende Finanzmasse. Der Deutsche